

Octubre 2002 - Año 4 / N°12

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Algunos países de América Latina han puesto en marcha programas que contemplan transferencias financieras a las familias más pobres, con el fin de evitar que el aprovechamiento escolar de los niños y jóvenes se vea afectado por enfermedades o desnutrición, o por la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia a la escuela.

Especial interés despiertan los programas que conciben en forma integral apoyos a la educación, salud y nutrición, que parecen ser bastante exitosos en mejorar las capacidades de muchas familias para avanzar en la superación de la pobreza. Es el caso de PROGRESA en México y del Programa de Asignación Familiar (PRAF) en Honduras. Igualmente interesante es la experiencia de Beca Escuela —o Bolsa Escola— en Brasil, que otorga aportes monetarios a familias con ingresos per cápita por debajo de la mitad del salario mínimo, bajo el compromiso de éstas de enviar a sus hijos a la escuela. Recientemente, la Oficina Internacional del Trabajo de Naciones Unidas y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) han declarado que estos programas son instrumentos clave en el combate a la pobreza y han propuesto implementarlos en otros continentes, en particular África.

Apoyo financiero a los más pobres para facilitar las oportunidades educativas

México: Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Iniciado en 1997 y desarrollado actualmente bajo el nombre de “Oportunidades”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, el programa Educación, Salud y Alimentación —más conocido como ProgresA— se ha convertido en uno de los principales programas sociales del gobierno de México y en un referente para otros países de la región.

Fue concebido para mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias pobres y, en especial, de los niños y sus madres. A través de sus distintos componentes, busca que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica y que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades o desnutrición de los niños y jóvenes, ni por la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia a la escuela. Para ello:

- Entrega becas y útiles escolares a niños y adolescentes mexicanos de comunidades rurales matriculados entre el 3er grado de primaria y 3° de secundaria en escuelas públicas de modalidad escolarizada, con el compromiso que demuestren un 85% de asistencia a clases.
- Distribuye gratuitamente un paquete básico de servicios de salud, un programa de vigilancia nutricional para prevenir y atender la desnutrición, y suplementos alimenticios a niños con riesgo de desnutrición y madres embarazadas.
- Realiza una transferencia mensual fija por familia beneficiada, condicionada a las

visitas programadas y sesiones informativas de salud.

Cobertura y costos

El programa operaba en el año 2000 en más de 50 mil localidades ubicadas en 31 Estados de México, beneficiando a cerca de 2,5 millones de familias, lo que representaba casi un 9% de todas las familias en el país y 40% de las familias rurales.

Para escoger a las familias beneficiarias, PROGRESA ha utilizado dos mecanismos de focalización: (i) selecciona localidades marginadas aplicando un indicador de marginación; y (ii) dentro de ellas, identifica hogares pobres mediante la realización de un censo de todos los hogares en las localidades seleccionadas.

Los montos se han determinado considerando, principalmente, los ingresos que un niño obtendría si trabajara y los patrones de deserción escolar observados en la población rural marginada. Las cantidades son crecientes según grado académico y sexo del estudiante, variando entre US\$10 mensuales en el caso de niños matriculados en 3er grado y US\$35 para las niñas en 3ro de secundaria. En promedio, las familias reciben una transferencia de US\$55 al mes, lo que representa más de la quinta parte del ingreso familiar.

Uno de los aspectos más innovadores del programa es que entrega ayuda exclusivamente a través de las madres de familia, otorgándoles así un mayor poder de negociación dentro del grupo familiar y asegurando mayor eficiencia en el uso de los recursos.

El programa, cuyo costo en 1999 era de 800 millones de dólares —es decir,

el 0,2% del Producto Interno Bruto del país—, ha contribuido a mejorar los ingresos de las familias rurales pobres en alrededor de 20% y las transferencias han reducido los niveles de pobreza extrema en un 10%, según una amplia evaluación realizada por el International Food Policy Research Institute (IFPRI) sobre la etapa inicial de Progres a (1997-2000).

Logros en educación

De acuerdo a la evaluación realizada por el IFPRI, en materia de educación se observaba lo siguiente:

- La matrícula escolar primaria había aumentado en 1%.
- Se incrementó el índice de inscripción a la escuela de un 0,74 a 1,07% para los varones y de 0,96 a 1,45% para las niñas. En la educación secundaria los incrementos eran superiores al 8% y 14% entre alumnos hombres y mujeres, respectivamente. Proyectando este impacto al sumar el cambio estimado en 9 años, en caso de que el programa se mantenga, se espera que éste aumente 0,66 años de escolaridad adicionales para alumnos de ambos sexos, lo que significa un incremento general de casi 10% considerando el promedio de 6,2 años completos de educación entre los jóvenes de 18 años.
- Los alumnos del programa mostraban menores índices de repetición y mejores progresiones en los grados escolares.
- El programa parecía especialmente efectivo en la reducción de tasas de abandono escolar en la transición de la escuela primaria a la secundaria. A nivel de educación secundaria, parecía ser más efectivo induciendo a alumnos varones a matricularse en 2° y 3° de dicho nivel educativo, a pesar de que los beneficios entregados eran algo superiores para las mujeres.
- El impacto del programa sobre el rendimiento académico no era significativo. Tampoco existía un efecto significativo sobre el tiempo que los niños permanecen en la escuela o el tiempo que destinan a las tareas después de clases.
- El impacto positivo del programa se observaba principalmente en el aumento de los índices de continuidad, más que de los de reingreso de quienes habían abandonado el sistema escolar.
- Entre las dificultades encontradas en esta etapa del funcionamiento de Progres a, se señalaban los retrasos en la entrega de las becas educativas, principalmente debido a complicaciones en la verificación de la asistencia escolar.

De Progres a Oportunidades

A partir de marzo del 2002, Progres a pasó a nominarse Oportunidades. En el aspecto educativo, a los logros de Progres a se aspira agregar otros nuevos como: mejorar la calidad de la educación para garantizar resultados de aprendizaje y competencia para la vida; ampliar el acceso a la educación para la vida y el trabajo, de jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica; y mejorar la transición en el ingreso a bachillerato.

El proyecto actualmente cubre también hogares pobres semi-urbanos, y no sólo rurales como era en un principio y ha agregado la cobertura de nuevos grados de la enseñanza escolar.

Según las últimas cifras, hoy el programa beneficia 4 millones de personas (entre alumnos y familias), alcanza una cobertura del 82% de los hogares en pobreza alimentaria y 68% de los hogares en pobreza de capacidades. Más de la mitad de los recursos del programa se destinan a los 6 estados con mayores índices de marginación: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Puebla, Veracruz y Estado de México. Se estima que desde el inicio hasta hoy se ha logrado incrementar el ingreso de los hogares en 20%, y se ha reducido 24% la deserción de primaria a secundaria.

Se considera que programas sociales como Progres a en México, ayudarán a cumplir las metas establecidas en el marco de la Cumbre de las Américas para el año 2010 relacionadas con el acceso universal a una educación primaria de calidad y el acceso a educación secundaria del 75% de los jóvenes como mínimo. Se piensa igualmente que programas como estos pueden ayudar a reducir la gran disparidad en el acceso a la educación que existe en los países de América Latina y el Caribe, donde el 20% más pobre tiene una escolaridad promedio de 4 años, mientras que para el 20% más rico es de 10 años.

Por otra parte, el diseño y operación de Progres a ha servido de modelo para otros países de América Latina (Brasil, Colombia, Argentina, Honduras y Nicaragua) que están implementando programas similares.

Contacto: Lic. Ernesto Rodríguez S.

Fono: (5255) 5553 9401;

Fax: (5255) 5553 3357.

E-mail: cpcprogr@conafe.edu.mx

Fuentes:

-International Food Policy Research Institute, "Mexico. Progres a: Breaking the

La innovación en Progres a

• Progres a se distingue de programas anteriores y aún contemporáneos por la complementariedad de sus intervenciones, la transparencia y eficiencia distributiva de sus mecanismos de asignación, y la calidad de la información que se ha levantado para su evaluación.

• Es innovador al combinar simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Aunque tiene un impacto inmediato sobre las oportunidades de consumo de sus beneficiarios, su objetivo final es estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país.

• Aunque muchos otros programas han postulado como población objetivo a la población en condiciones de pobreza extrema, Progres a ha sido el primero efectivamente dirigido a esta población por medio de mecanismos rigurosos de focalización.

• Progres a es el primer programa para la superación de la pobreza que realiza transferencias monetarias a las madres de los hogares beneficiarios, minimizando así la erosión de las mismas por desviaciones a burocracias o proveedores intermediarios.

• Es el primer programa en México que incluye, desde su diseño mismo, un proyecto amplio, riguroso y transparente de evaluación de impacto, basado en encuestas semestrales a la población beneficiaria, como a un grupo de control seleccionado aleatoriamente.

cycle of poverty".

En: www.ifpri.org/pubs/ib/ib6.pdf

-Scott, J., "Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA: México. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas". Estudio RIMISP-FAO. 1999.

En: www.rlc.fao.org/prior/desrural/pobreza/progrsa.pdf

-Behrman, J; Sengupta, P.; Todd, P., "Progressing through Progres: an impact assesment of a school subsidy experiment". Internacional Food Policy Research Institute, IFPRI.

En: www.ifpri.org.pdf

-Skoufias, E; Behrman, J; Gertler, P. Schultz, P., "Está dando buenos resultados Progres?. Síntesis de la evaluación de impacto". Internacional Food Policy Research Institute. Sin fecha.

En: www.ifpri.org/themes/progres/pdf/skoufias_resulta.pdf

- www.progres.gov.mx

Honduras y el Programa de Asignación Familiar (PRAF)

Desde 1990 ha venido funcionando en Honduras el Programa de Asignación Familiar (PRAF), concebido inicialmente como un programa transitorio para compensar a las familias por la reducción en el ingreso que tenían que enfrentar durante el periodo de aplicación de medidas macroeconómicas, a través de transferencias monetarias para los hogares. Con el fin de promover una mejor nutrición, salud y educación entre los sectores más pobres de la población, el programa contempló subsidios canalizados a través de los centros de salud y de las escuelas: un Bono Materno Infantil para niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes, con la condición que reciban atención materno-infantil básica, y un Bono Escolar para las familias, si éstas envían sus niños a la escuela.

Dados los altos niveles de pobreza, se ha justificado la continuación del programa después del periodo de ajuste, para incrementar la acumulación de capital humano entre los niños de las familias más pobres y, con ello, contribuir a romper el círculo de la pobreza.

En 1995, en el marco del Programa Hondureño de Compensación Social

—iniciativa que contaba con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— el PRAF se orientó a entregar bonos en efectivo y capacitar a personas que viven en condiciones de extrema pobreza para ayudarles a obtener ingresos, aumentar su poder adquisitivo y mejorar su nivel de nutrición, salud y educación. Asimismo buscaba ayudar a aumentar la incorporación y asistencia a la educación formal de los niños en edad de cursar primero, segundo y tercer grados; reducir las tasas de deserción y ausentismo; aumentar la cobertura educacional; y fortalecer las actividades de salud y nutrición.

El programa fue reestructurado en 1998, convirtiéndose en el proyecto PRAF/IDB Fase II, recibiendo del BID un préstamo blando de más de 45 millones de dólares, unido a una cantidad menor de fondos locales (más de 5 millones de dólares). En esta nueva etapa se pretendía lograr la transición desde el modelo compensatorio a la pérdida de ingresos y de incentivos a la demanda, para pasar a un modelo que acumule capital humano de los más pobres incluyendo incentivos a la demanda y a la oferta educativa, de salud y nutrición.

Funcionamiento

El proyecto definido en 1998 contempló la aplicación del PRAF en seis departamentos de la región occidental (Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara, Intibucá, La Paz y Lempira) y dos municipios del departamento de Francisco de Morazán. En total, 70 municipios.

Ofrece incentivos en la forma de pagos en efectivo y vales para alentar el consumo de alimentos que pueden mejorar sustancialmente la dieta de los niños y las embarazadas que viven en la extrema pobreza y promueve el uso de servicios de salud para las madres y sus hijos.

En el sector de educación, se otorga a las familias vales que premian la asistencia escolar (Bono Escolar). El bono se proporciona a las familias durante los 10 meses del año escolar, con un valor de Lps 80.00 mensuales (equivalentes a US\$ 5 aprox) por cada niño que asista a la escuela de primero a cuarto grado, con máximo de tres niños por familia. Esto implicaba en 1999 beneficios para más de 62 mil niños y niñas anualmente en 953 escuelas.

Adicionalmente, se ofrece un Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje

(IDA) para mejorar la prestación de los servicios educativos. El IDA ofrece la transferencia de recursos a las Asociaciones de Padres de Familia, las que administran un fondo para dotar de materiales a las escuelas, actualizar a los maestros, capacitar a las familias en la participación comunitaria e incentivar el buen desempeño de los maestros. En 1998 se proyectaba IDA para 626 escuelas.

Contacto: Claudia Alcerro,
Directora Unidad de Cooperación
Externa, Ministerio de Educación.
Fono/Fax: (504) 222 6659

Fuentes:

- Presidencia de la República.
Programa de Asignación
Familiar (PRAF).

Ficha Técnica

En: ifpri.org/themes/praf/praf_miriam.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo.
CP 287/98 "BID aprueba
US\$ 45.226.000 para asignaciones
familiares en Honduras"

En: www.iadb.org/exr/PRENSA/1998/cp28798c.htm

"Beca-Escuela" en Brasil

En el año 2001, el Ministerio de Educación y Deportes de Brasil inició el programa nacional Beca Escuela (Bolsa-Escola), vinculado al Programa Nacional de Renta Mínima e inspirado en experiencias exitosas desarrolladas desde 1995 en algunos municipios y Estados del Brasil desde 1995 (Caminhas, Distrito Federal, Riberão Preto, entre otros) orientados a asegurar la permanencia en la escuela de los niños de familias muy pobres, a través de un incentivo financiero. También tiene entre sus antecedentes la experiencia mexicana con el programa Progres.

Concebido como una estrategia que articula la educación con el combate a la pobreza, este programa postula que, si los niños trabajan, no asisten a la escuela, y que si sus familias disponen de los recursos necesarios los reintegrarán a ella. Al promover la matrícula y la permanencia en la Enseñanza Fundamental, el programa espera, entre otras cosas:

- Incentivar la escolarización, sensibilizando a las familias sobre la necesidad

de enviar a los niños a la escuela.

- Mejorar las condiciones de acceso y permanencia en la escuela en los grupos sociales más afectados por déficit educacionales.
- Reducir los costos asociados a la evasión escolar y a la repitencia.
- Ayudar al combate del trabajo infantil y del trabajo en la calle como medio de subsistencia de las familias pobres, evitando el contacto de los niños con situaciones de riesgo personal y social.
- Mejorar las condiciones financieras y calidad de vida de las familias que representan los menores niveles de renta familiar.
- Recuperar la dignidad de grupos marginados, estimulando una mayor autoestima y la esperanza de un futuro mejor para sus hijos.

Metas de cobertura y apoyo financiero

La meta del programa Beca Escuela es llegar a atender a 10,7 millones de niños y adolescentes entre 6 y 15 años de edad, de 5,9 millones de familias que viven actualmente con una renta de hasta medio

salario mínimo mensual per cápita. En su primer año de funcionamiento el programa operó en 5.470 municipios brasileiros (de un total de 5.561), ofreciendo un beneficio financiero a más de 8,2 millones de niños. A septiembre del 2002 el programa había alcanzado la participación de 5.545 municipios, faltando sólo la incorporación de 16 municipios para cubrir la totalidad del país.

Para poder participar en este programa las familias deben reunir las siguientes condiciones:

- Un nivel de ingresos inferior al nivel de pobreza nacional. (Renta mínima per cápita dentro de la familia menor a los R\$90 (aproximadamente US\$ 24), los cuales corresponden a la mitad del salario mínimo mensual per cápita).
- Todos los hijos en edad escolar deben matricularse en una escuela.
- La familia se compromete a que estos niños no faltarán a clases más de 4 días por mes por razones injustificadas.

Con fondos provenientes del gobierno federal, cada familia puede recibir R\$15 (US\$ 4 aprox) mensuales por niño matriculado en la escuela, con un máximo de 3 hijos con edades entre 6

y 15 años por unidad familiar. Por lo tanto, el beneficio máximo por familia es R\$45 (US\$ 12 aprox). Estos aportes son entregados a las madres de los estudiantes, quienes utilizan el Carnet de Bolsa Escuela para cobrar su cuota en cualquier agencia de la Caja Económica Federal.

Para el financiamiento de Beca-Escuela, el Ministerio de Educación destinó en el año 2001 R\$1,7 billones, (aprox US\$ 452 millones) provenientes del Fondo de Combate a la Pobreza.

Beneficios

Según se ha evaluado en las experiencias de Brasil, teniendo como referencia la operación de Beca-Escuela del Distrito Federal (ver recuadro), este tipo de programas, con costos relativos bajos:

- Mejoran la calidad de vida de familias en condiciones de extrema pobreza, al destinar parte de la beca a mejoras en la vivienda, pagos de cuentas básicas, vestimenta y alimentación.
- Mejoran el acceso y permanencia en la escuela de sectores sociales con déficit educacionales.
- Mejoran el aprovechamiento escolar de los becados, equiparándolos con los no-becarios.
- Contribuyen a la generación de una cultura escolar positiva en sectores sociales tradicionalmente excluidos de la escuela, aumentando el gusto por la escuela y el estudio, incrementando la participación de las familias, y especialmente de las madres, en el proceso educativo de sus hijos.
- Contribuyen al desarrollo de una conciencia ciudadana. ©

Beca-escuela en el Distrito Federal

Entre los antecedentes del Programa Nacional de Beca Escuela en Brasil estaba la experiencia del programa de este nombre aplicado en el Distrito Federal desde 1995, orientado a promover la admisión y permanencia de los niños en la escuela pública, romper el círculo de perpetuación de la pobreza y superar la exclusión social, ofreciendo condiciones para que los niños que desertan de la escuela para realizar tareas remuneradas –o los que optan por la calle como medio de supervivencia– retomen sus estudios.

Se inició en forma piloto en Paraná, ciudad pobre del DF, beneficiando a 1.773 familias que recibieron la beca mensualmente por intermedio del Banco de Brasilia. Fue ampliándose progresivamente con la meta de llegar a cubrir todo el D.F.

Aquellos niños que además logran aprobar el curso, tienen derecho al programa complementario Ahorro-Escuela, que intenta incentivar el aprovechamiento escolar de alumnos becados y valorar su desempeño, de modo que puedan concluir con éxito la enseñanza básica. Este programa garantiza un crédito de un salario mínimo a cada becario aprobado, ubicado en el Fondo de Solidaridad del D.F. (FUNSOL) y depositado en una cuenta especial del Banco de Brasilia. Al finalizar 4° y 8° grado de Enseñanza Fundamental, se libera la mitad del valor depositado en una cuenta de ahorro nominativa. El saldo restante se libera al concluir la Enseñanza Media (2° grado).

Los recursos para ambos programas provienen de la recaudación de impuestos del Distrito Federal. En 1997 ellos representaban menos del 1% del presupuesto total del D.F.

Contacto: Secretaria do Programa Nacional Bolsa Escola
Fono: (800) 616161
E-mail: bolsaescola@mec.gov.br
Fuentes:

-Ministerio da Educação. Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, "Relatório de Atividades 2001". Janeiro 2002, en <http://www.mec.gov.br/home/bolsaes/default.shtm>

-Waiselfisz, et al., "Bolsa Escola. Melhoria Educacional e Redução da Pobreza". UNESCO, 1998.